Моисеенко, Маргарита Александровна. Развитие программно-целевого бюджетного планирования как инструмента повышения эффективности расходов местного бюджета : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Моисеенко Маргарита Александровна; [Место защиты: Рост. гос. эконом. ун-т "РИНХ"].- Ростов-на-Дону, 2013.- 177 с.: ил. РГБ ОД, 61 14-8/619

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы программно-целевого бюджетного планирования 14**

1.1. Программно-целевое планирование как составная часть финансово-бюджетного планирования 14

1.2. Эволюционно-трансформационный механизм развития программно-целевого бюджетного планирования в России и за рубежом 31

1.3. Обоснование необходимости финансирования расходов местного бюджета посредством применения программно-целевого планирования 44

**Глава 2. Практические аспекты реализации программно-целевого бюджетного планирования на муниципальном уровне (на примере муниципального образования город-курорт Сочи) 56**

2.1. Оценка применения программно-целевого бюджетного планирования на муниципальном уровне 56

2.2. Практика расходования средств местного бюджета на основе применения долгосрочных целевых программ 65

2.3. Специфические особенности применения долгосрочных целевых программ на муниципальном уровне 81

**Глава 3. Основные направления совершенствования применения программно-целевого бюджетного планирования на муниципальном уровне 102**

3.1. Системный подход к процессу разработки и реализации муниципальных программ 102

3.2. Трансформация источников финансирования муниципальных программ в условиях применения программно-целевого планирования 113

3.3. Формирование унифицированной методики оценки эффективности муниципальных программ 123

Заключение 133

Список литературы 140

Приложения 160

* [Эволюционно-трансформационный механизм развития программно-целевого бюджетного планирования в России и за рубежом](http://www.dslib.net/finansy/razvitie-programmno-celevogo-bjudzhetnogo-planirovanija-kak-instrumenta-povyshenija.html#5458421)
* [Оценка применения программно-целевого бюджетного планирования на муниципальном уровне](http://www.dslib.net/finansy/razvitie-programmno-celevogo-bjudzhetnogo-planirovanija-kak-instrumenta-povyshenija.html#5458422)
* [Специфические особенности применения долгосрочных целевых программ на муниципальном уровне](http://www.dslib.net/finansy/razvitie-programmno-celevogo-bjudzhetnogo-planirovanija-kak-instrumenta-povyshenija.html#5458423)
* [Трансформация источников финансирования муниципальных программ в условиях применения программно-целевого планирования](http://www.dslib.net/finansy/razvitie-programmno-celevogo-bjudzhetnogo-planirovanija-kak-instrumenta-povyshenija.html#5458424)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** В условиях реформирования общественных финансов, необходимости достижения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, обеспечения координации стратегического планирования и мер бюджетной политики, повышения эффективности, результативности и оптимальности использования бюджетных расходов усиливается значение программно-целевого бюджетного планирования на всех уровнях управления финансами. Об этом свидетельствует практика применения государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в качестве инструмента повышения эффективности использования бюджетных средств. Это обусловлено тем, что стратегически важные цели и приоритетные задачи в социально-экономической сфере приобретают долгосрочный характер.

Вместе с тем, изменение бюджетного законодательства лишь формально затрагивают практические аспекты применения программно-целевого бюджетного планирования на муниципальном уровне. До настоящего времени не сформирована четкая позиция относительно места программно-целевого планирования в более крупной и сложной системе финансово-бюджетного планирования; реализация долгосрочных целевых программ осуществляется без учета специфики, характерной для муниципальных образований; не налажен механизм перевода действующего инструментария в новационный – муниципальные программы; зачастую, при определении экономического содержания муниципальных программ копируется опыт федерального центра и регионов; отсутствует единая методика оценки эффективности бюджетных расходов, осуществляемых в рамках реализации долгосрочных целевых программ. Данные обстоятельства не позволяют воспользоваться всеми преимуществами программно-целевого бюджетного планирования, что, в свою очередь, сдерживает социально-экономическое развитие отдельных муниципальных образований.

В связи с этим необходимо совершенствовать методологию программно-целевого бюджетного планирования в практике муниципальных образований, модифицировать действующий механизм формирования программно-целевых инструментов, а также разработать практические рекомендации по применению и оценке результатов реализации муниципальных программ в целях повышения эффективности расходов местных бюджетов.

**Степень разработанности проблемы.** В зарубежной литературе фундаментальные исследования, связанные с необходимостью осуществления финансово-бюджетного планирования, содержатся в трудах таких ученых, как Дж. Кейнс, А. Маршалл, В. Петти, Д. Рикардо, П. Самуэльсон, А. Смит, Й. Шумпетер и других. Существенный вклад в разработку и развитие финансового планирования внесли отечественные экономисты, а именно: И.М. Александров, Е.В. Боровикова, Т.В. Володина, О.В. Врублевская, А.Г. Грязнова, О.Б. Иванова, А.К. Кравцов, И.А. Косяков, В.Е. Леонтьев, Е.В. Маркина, Н.В. Миляков, Г.Б Поляк, Н.П. Радковская, М.В. Романовский, А.Г. Силуанов и другие.

Вопросам применения программно-целевого бюджетного планирования на всех уровнях управления финансами посвящены исследования П.В. Бескровного, Д.В. Жигалова, В.А. Ирикова, А.С. Карасевой, М.С. Киреевой, В. В. Климанова, А.М. Лаврова, Л.В. Перцова, А.О. Петренкова, Б.А. Райзберг, А.Н. Удовенко, С.Г. Хабаева, А.В. Цвикилевич, О.Ф. Шахова и других.

Проблемы повышения эффективности бюджетных расходов содержатся в трудах Ю.В. Бейтана, А.Р. Валеева, М.С. Ефремовой, А.Л. Кудрина, В.В. Михеева, Н.М. Сабитовой и других.

Анализ монографической, периодической и специализированной литературы по вопросам применения программно-целевого бюджетного планирования характеризуется многогранностью и глубиной рассматриваемых проблем. Вместе с тем, теоретические и практические исследования применения программно-целевого бюджетного планирования в качестве инструмента повышения эффективности бюджетных расходов затрагивают, как правило, федеральный и региональный уровни, в меньшей степени муниципальный уровень, что существенно сдерживает социально-экономическое развитие отдельных муниципальных образований.

**Цель** **исследования** заключается в разработке теоретико-методологических подходов и практических рекомендаций по совершенствованию программно-целевого бюджетного планирования как инструмента повышения эффективности расходов местного бюджета в контексте реформирования публичных финансов.

Для достижения намеченной цели необходимо решить ряд приоритетных задач, а именно:

уточнить сущностно-содержательную характеристику финансово-бюджетного планирования, на основе чего выявить логическую взаимосвязь между финансовым, бюджетным и программно-целевым планированием;

исследовать эволюционно-трансформационный механизм применения программно-целевого бюджетного планирования в России и в западных странах;

выявить тенденции применения долгосрочных целевых программ с учетом специфических особенностей, присущих муниципальным образованиям;

проанализировать практические аспекты реализации программно-целевого бюджетного планирования на муниципальном уровне;

разработать рекомендации по формированию и реализации муниципальных программ с учетом перехода к программному бюджету;

сформулировать методические подходы к совершенствованию оценки эффективности муниципальных программ в целях ее унификации.

**Предметом исследования** выступают финансово-организационные отношения, складывающиеся по поводу применения программно-целевого бюджетного планирования в качестве инструмента повышения эффективности расходов местного бюджета.

**Объектом исследования** являются муниципальные образования, на территории которых происходит активная реализация программно-целевого бюджетного планирования, в том числе муниципальное образование город-курорт Сочи.

**Теоретико-методологическую основу** **диссертационного исследования** составили положения и концепции, содержащиеся в работах отечественных и зарубежных ученых в области экономики общественного сектора, теории государственных и муниципальных финансов, методологии финансового планирования, а также повышения эффективности расходов местных бюджетов посредством применения программно-целевого бюджетного планирования.

Диссертационная работа выполнена в рамках паспорта специальности ВАК 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит, части 1 «Финансы», раздела 2 «Общегосударственные, территориальные и местные финансы», п. 2.3 «Теория, методология, методика финансового планирования на уровне государства и муниципальных образований», п. 2.8 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов», п. 2.18 «Механизмы распределения бюджетных средств».

**Инструментарно-методический аппарат.** Обоснование теоретических положений и достоверность выводов и рекомендаций, полученных в ходе исследования, осуществлялась на основе применения общенаучных и специальных методов познания, в том числе абстрагирования, функционально-структурного, системного, ретроспективного, сравнительного и статистического анализа. В работе использовались также методы графической интерпретации, приемы построения структурно-логических схем. Каждый из этих методов использовался адекватно его функциональным возможностям, что позволило обеспечить аргументированность результатов исследования, достоверность выводов и положений диссертационной работы.

**Информационно-эмпирическая база исследования** формировалась на основе нормативно-правовых актов законодательных и исполнительных органов власти Российской Федерации, Краснодарского края и города Сочи; Бюджетных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации; официальных данных Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации; отчетов Счетной палаты Российской Федерации и Контрольно-счетной палаты города Сочи; отчетов автономной некоммерческой организации «Оргкомитет «Сочи 2014»; материалов монографических исследований ведущих отечественных и зарубежных ученых; Интернет-ресурсов, а также результатов непосредственных наблюдений и практических разработок автора.

**Рабочая гипотеза** **диссертационного исследования** состоит в том, что применение программно-целевого бюджетного планирования в качестве инструмента повышения эффективности расходов местного бюджета требует совершенствования процесса разработки и реализации муниципальных программ с учетом особого статуса муниципальных образований, а также оценки их эффективности. Это предполагает: уточнение сущностно-содержательной характеристики программно-целевого бюджетного планирования; внедрение новых инструментов финансирования программ с учетом западных моделей и отечественного опыта; разработку структурной модели муниципальной программы, а также повышение эффективности расходов бюджетов бюджетной системы, что позволит осуществить успешный переход к программному бюджету, усилить ответственность и прозрачность управления бюджетными средствами и повысить качество бюджетного планирования.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту.**

1. В условиях проводимой бюджетной реформы повышение эффективности и оптимальности использования бюджетных средств является приоритетным направлением государственной и муниципальной политики. В этой связи повышается актуальность применения программно-целевого бюджетного планирования. Опыт прошлых лет сформировал определенную базу на уровне федерального центра и регионов. Вместе с тем, до настоящего времени не до конца раскрыты проблемы применения программно-целевого бюджетного планирования в качестве инструмента повышения эффективности расходов местного бюджета, не определено его место в системе финансово-бюджетного планирования, слабо проработана взаимосвязь между стратегическим и бюджетным планированием, что требует дополнительных исследований в данной области.
2. Применение программно-целевого бюджетного планирования в практике муниципальных образований требует его изучения в ретроспективном и компаративном аспектах. Это, в свою очередь, предполагает выделение ключевых этапов с точки зрения их необходимости, преемственности, обеспеченности нормативно-правовой, методической и информационной базой, а также выявления основных достоинств и недостатков, влияющих на современное состояние программно-целевого бюджетного планирования. Такое исследование позволит выявить тенденции по достижению сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы в долгосрочном периоде, определить направления взаимодействия стратегического и бюджетного планирования, а также выявить вектор повышения эффективности бюджетных расходов с учетом накопленного отечественного и зарубежного опыта.
3. При осуществлении расходов бюджета посредством применения инструментов программно-целевого бюджетного планирования необходимо учитывать особый статус муниципального образования, на состояние которого влияет комплекс организационных и социально-экономических факторов, факторов, сдерживающих долгосрочное развитие территории и влияющих на повышение эффективности расходов местного бюджета. Наиболее ярким примером, отражающим наличие специфических особенностей, присущих муниципальным образованиям, является город-курорт Сочи, признанный бальнеологическим и горноклиматическим курортом федерального значения и получивший право проведения Олимпийских игр в 2014 году. Указанные факты обусловливают специфику конкретного муниципального образования, учет которых позволит повысить эффективность, ответственность и прозрачность управления бюджетными средствами.
4. Современный этап бюджетной реформы характеризуется переходом к программной структуре расходов путем внедрения в практику финансово-бюджетного планирования государственных программ. Однако до настоящего времени отсутствует действенный механизм перевода долгосрочных и ведомственных целевых программ в муниципальные, что свидетельствует о необходимости адаптации федерального и регионального опыта к практической деятельности органов местного самоуправления с учетом особенностей, характерных для муниципальных образований. Данные обстоятельства, в свою очередь, требуют формирования структурной модели муниципальных программ, включающей оценку эффективности их реализации.
5. На сегодняшний день в муниципальных образованиях применяются различные методики оценки эффективности долгосрочных целевых программ, затрудняющие объективность оценки программного документа и сопоставимость результатов реализации различных программ друг с другом. Это обусловлено дифференцированным характером применяемых комплексных критериев оценки эффективности, зачастую, недостаточных для формулирования полных и достоверных выводов, учитывающих только бюджетные средства при финансировании программных мероприятий. Это предопределяет необходимость разработки унифицированной методики оценки эффективности муниципальной программы; определение количественной и качественной шкалы, необходимой для интерпретации полученного показателя оценки; выделение механизма и алгоритма ее осуществления, что обеспечит многоуровневую систему оценки их реализации; а также определение экономической, социальной и бюджетной эффективности.

**Научная новизна** состоит в разработке и обосновании комплекса теоретических положений и практических рекомендаций по применению программно-целевого планирования в качестве инструмента повышения эффективности местных расходов.

Основные результаты, характеризующие научную новизну исследования, состоят в следующем.

1. Уточнена сущностно-содержательная характеристика финансово-бюджетного планирования, рассматриваемая в отличие от ранее представленных исследований с точки зрения комплексно-системного подхода, отражающего обоснование его предметной характеристики и поэлементной взаимосвязи в разрезе: 1) целей, задач и направлений, адекватных современному этапу бюджетной реформы; 2) объектов (финансовые ресурсы); 3) субъектов (органы государственной власти и местного самоуправления, хозяйствующие субъекты); 4) организационно-правовой основы (признаки, принципы, нормативно-правовая и информационная база, этапы); 5) методического обеспечения (методы, инструменты, компетенции, критерии), что позволило выявить логическую взаимосвязь между финансовым, бюджетным и программно-целевым планированием. Уточнение содержания финансово-бюджетного планирования направлено на углубление теоретических основ управления общественными финансами и упорядочение понятийного аппарата в области финансовых отношений.
2. Исследован эволюционно-трансформационный механизм применения программно-целевого бюджетного планирования в России и выделены основные периоды его развития на современном этапе (2004 – 2006 гг. – реформирование бюджетного процесса в Российской Федерации; 2007 – 2012 гг. – повышение эффективности бюджетных расходов; 2013 – 2030 гг. – повышение эффективности управления общественными финансами) с учетом оценки нормативно-правового обеспечения, предпосылок и необходимости реформирования каждого этапа, что позволило выявить перспективные тенденции и определить концептуальные направления развития программно-целевого бюджетного планирования такие, как переход к программной структуре бюджетов различных уровней, нацеленный на обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетов бюджетной системы, координация документов стратегического и финансово-бюджетного планирования, а также повышение эффективности расходов бюджетов.
3. Сформулированы специфические особенности применения программно-целевого бюджетного планирования на муниципальном уровне, обусловленные воздействием различных факторов на социально-экономическое развитие муниципального образования, которые сгруппированы по следующим направлениям: 1) организационные факторы (территориальное деление; административный статус; отраслевая специфика; приближенность к местному населению и др.); 2) социально-экономические факторы (разработка бюджетной стратегии развития; уровень дотационности; предоставление бюджетных услуг органами местного самоуправления и др.); 3) факторы, сдерживающие развитие муниципального образования (дуалистический характер полномочий местных органов власти; необеспеченность вопросов местного значения необходимой ресурсной базой; дефицит местного бюджета; ограниченная самостоятельность принятия финансовых решений и др.); 4) факторы, влияющие на повышение эффективности расходов местного бюджета (применение программно-целевого инструментария в практике бюджетного планирования; уровень программных расходов в структуре местного бюджета; внедрение механизмов муниципально-частного партнерства и др.). Учет выявленных специфических особенностей позволит повысить ответственность и прозрачность управления бюджетными средствами, а также эффективность бюджетных расходов с учетом особого статуса муниципальных образований.
4. Разработана структурная модель муниципальной программы, включающая в себя: 1) типовое содержание с описанием экономической характеристики каждого раздела; 2) уточнение субъектного состава ее подготовки и реализации; 3) систематизацию источников финансирования (бюджетные, внебюджетные и смешанные) и их концентрацию в рамках единого Фонда финансирования муниципальных программ, интегрирующий все виды финансовых ресурсов; 4) оценку эффективности программного документа. Предложенная модель позволит получать максимально возможные положительные результаты от реализации муниципальных программ, оптимизировать расходы на их реализацию, а также повысить эффективность использования средств местного бюджета.
5. Предложена унифицированная методика оценки эффективности муниципальных программ на основе расчета интегрального (конечного) показателя, которая представляет собой оценку фактической эффективности в процессе и по итогам реализации муниципальной программы, учитывающую объем финансовых ресурсов и эффект, оказывающий положительное влияние на изменение выбранной сферы социально-экономического развития муниципального образования. В рамках предложенной методики разработан механизм и алгоритм ее реализации, центральное место в которой занимает выбор критериев оценки и их сопоставление с качественной шкалой, интерпретирующей содержание достигнутого результата. Использование данной методики позволит обеспечить максимально возможную степень объективности процесса оценки программ; сопоставимость проектов программ на стадии их отбора; применить многоуровневую систему оценки их реализации; а также определить экономическую, социальную и бюджетную эффективность.

**Теоретическая значимость диссертационной работы** состоит в том, что положения и выводы диссертации расширяют и развивают научные представления о применении программно-целевого бюджетного планирования в качестве инструмента повышения эффективности расходов местного бюджета, которые могут быть использованы в дальнейших исследованиях в качестве теоретической и методологической базы при разработке, реализации и оценке эффективности муниципальных программ.

**Практическая значимость проведенного исследования** заключается в том, что ее теоретико-методические результаты доведены до практических выводов и рекомендаций, создающих научно-обоснованную базу для совершенствования процесса применения программно-целевого бюджетного планирования как инструмента повышения эффективности расходов местного бюджета. В частности, прикладное значение имеют разработки автора, которые могут быть использованы органами местного самоуправления при разработке, применении и оценке эффективности муниципальных программ в рамках реализации программно-целевого бюджетного планирования. Материалы диссертационного исследования могут применяться в учебном процессе при подготовке учебно-методических материалов и проведении занятий по курсам «Финансы», «Финансовые системы зарубежных государств», «Бюджет и бюджетная система», «Бюджетное планирование и прогнозирование», «Расходы бюджета».

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Теоретические и практические результаты диссертационного исследования докладывались и получили одобрение на международных, всероссийских, межрегиональных и межвузовских научно-практических конференциях, а именно: «Актуальные проблемы финансовой политики, права России и Украины в современных условиях» (г.Гуково, 2010 – 2011гг.); «Трансформация финансово-кредитных отношений в условиях финансовой грамотности» (г.Ростов-на-Дону, 2011 – 2013гг.); «Актуальные вопросы финансов, бухгалтерского учета и корпоративного управления» (г.Азов, 2011г.); «Развитие финансовой системы России в условиях глобализации» (г.Ростов-на-Дону, 2011г.); «Актуальные проблемы экономики, политики и права» (г.Азов, 2011г.); «Научный потенциал молодежи – развитию России» (г.Волгодонск, 2011г.); «Современные проблемы инновационного развития Российской Федерации и Республики Армения» (г.Ереван, 2011г.); «Финансовое образование в течение всей жизни – основа инновационного развития России» (г.Ростов-на-Дону, 2011г.); «Актуальные проблемы экономики, образования и науки» (г.Кисловодск, 2012г.); «Теоретические и прикладные проблемы науки и образования в 21 веке» (г.Тамбов, 2012г.); «Совершенствование теории и методологии финансов и налогообложения» (г.Йошкар-Ола, 2012г.); «Финансовое образование в течение всей жизни – необходимое условие устойчивого развития России» (г.Ростов-на-Дону, 2012); «Современные проблемы социально-экономического развития» (г.Москва, 2013г.), а также на всероссийском конкурсе научно-исследовательских работ бакалавров, магистров и аспирантов в области экономических наук в рамках Всероссийского фестиваля науки (г.Москва, 2011г.). Результаты диссертационного исследования используются в практической деятельности Управления по финансам, бюджету и контролю Администрации города Сочи, Контрольно-счетной палаты города-курорта Сочи, а также в учебном процессе Ростовского государственного экономического университета (РИНХ).

По теме исследования опубликовано 17 печатных работ объемом 5,25 п.л. (авторских 4,97 п.л.), в том числе 3 статьи в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, объемом 2,16 п.л. (авторских 1,88 п.л.).

**Логическая структура и объем диссертации.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, содержащих 9 параграфов, заключения, библиографического списка из 190 наименований, включает 11 таблиц, 32 рисунка, 8 приложений.

Диссертация имеет следующую структуру:

**Введение**

## Эволюционно-трансформационный механизм развития программно-целевого бюджетного планирования в России и за рубежом

Ретроспективный и сравнительный анализ основных тенденций развития программно-целевого бюджетного планирования в России и за рубежом имеет важное значение ввиду определенных причин, в том числе:

1) исследование программно-целевого бюджетного планирования позволяет рассматривать развитие планирования как процесс преобразования методологического аппарата деятельности органов власти всех уровней по планированию бюджета в целях отражения изменений в финансово-экономических отношениях и обеспечения адекватной им ресурсной базы;

2) современные условия характеризуются непрерывно увеличивающимся объемом знаний и развитием научной методологии, что предопределяет относительную самостоятельность программно-целевого планирования, имеющего собственный предмет, инструментарий и терминологию;

3) систематизация накопленного опыта и анализ сложившихся тенденций позволяет определить состояние финансово-бюджетного планирования в конкретный временной период, сформулировать соответствующие выводы, выявить его ключевые достоинства и недостатки, спроецировать положительную практику на современную действительность, предупредить или минимизировать воздействие негативных факторов на социально-экономическую обстановку в России;

4) изучение опыта зарубежных стран позволит более полно раскрыть характеристику исследуемого метода, определить его особенности в странах с различным уровнем социально-экономического развития, формой государственного устройства и формой правления, выявить основные направления, по которым следует двигаться в отечественных условиях для совершенствования существующей системы финансово-бюджетного планирования.

Следует отметить, что внедрение программно-целевого бюджетного планирования в России как таковое начало набирать свою актуальность только в XXI веке в связи с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004 - 2006 годах. Однако предпосылки его применения зародились еще задолго до этого.

В ходе исследования эволюционно-трансформационного механизма развития программно-целевого бюджетного планирования автором выделены основные хронологические этапы условно сгруппированные по наиболее значимым блокам (приложение 2). К ним отнесены:

1) дореволюционный период (до 1917 года);

2) постреволюционный период (1917 - 1920-е гг.);

3) период новой экономической политики;

4) период Великой Отечественной войны и послевоенного восстановления;

5) 1960 - 1970-е гг., характеризуемые активным внедрением государственных программ как инструмента долгосрочного планирования;

6) 1980 - конец 1990-х гг., свидетельствующий о полной замене народнохозяйственных планов государственными программами

7) современный период.

Изучив отечественный опыт применения программно-целевого бюджетного планирования, можно сделать вывод, что его зачатки появились еще после революции 1917 года, когда впервые были заявлены проблемно-целевой принцип и принцип демократического централизма. Позже рассматриваемый метод стал активно развиваться и совершенствоваться вплоть до настоящего времени.

Особое внимание в эволюционном развитии программно-целевого бюджетного планирования следует уделить современному периоду, в структуре которого условно выделены хронологические этапы с учетом оценки нормативно-правового обеспечения, предпосылок и необходимости реформирования с выходом на конечные результаты (приложение 3).

Попытки внедрения программно-целевого бюджетного планирования были обусловлены несовершенством существующей системы организации бюджетного процесса, что проявлялось в отсутствии механизмов среднесрочного финансового планирования и обеспечения результативности бюджетных расходов, а именно: преобладании однолетнего периода планирования; неопределенном характере объема и структуры бюджетных ассигнований; нечеткости критериев и показателей отбора финансируемых направлений и мероприятий в соответствии с целями социально-экономической политики; размытости целей и конечных запланированных результатов использования бюджетных средств и др.37

Перечисленные обстоятельства повлекли за собой осознание острой необходимости переориентации деятельности субъектов финансово-бюджетного планирования с «управления затратами» на «управление результатами», что заключалось в распределении средств бюджета с учетом достижения количественно и качественно измеримых конечных результатов в соответствии с основными приоритетами социально-экономической политики, ориентированные на среднесрочную перспективу.

Изменения, внесенные Концепцией реформирования бюджетного процесса, затронули бюджетную классификацию и учет; бюджеты действующих и принимаемых обязательств; среднесрочное финансовое и программно-целевое планирование; подходы к составлению и рассмотрению бюджета. Основные итоги формирования новой системы, основанной на программно-целевом подходе, которых удалось добиться, осуществляя мероприятия, заявленные в Концепции, представлены на рисунке 5.

Однако, несмотря на положительные результаты реализации рассматриваемой Концепции, ряд проблем остался нерешенным. В результате этого Правительством Российской Федерации была принята Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года , нацеленная на создание условий для повышения эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по осуществлению своих функциональных обязанностей и обеспечению потребностей населения в необходимых бюджетных услугах, увеличению уровня их качества и доступности, а также реализацию долгосрочных приоритетов социально-экономического развития. В целом, анализ рассматриваемых нормативных документов свидетельствует о том, что Программа - это качественно иное продолжение Концепции.

В результате проводимой взвешенной бюджетной политики удалось добиться существенных положительных результатов, а именно:

1) достижение сбалансированности и устойчивости бюджетов всех уровней бюджетной системы страны в среднесрочной перспективе;

2) совершенствование разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы;

3) разработка нормативно-правового обеспечения, методических рекомендаций и информационной базы, которые регулируют вопросы формирования, реализации и оценки эффективности и результативности государственных программ;

4) переход к программным принципам формирования федерального бюджета на основе распределения бюджетных ассигнований по государственным программам, подпрограммам и ключевым мероприятиям;

5) реформирование бюджетной классификации, основанное на внедрении на уровне целевых статей программной составляющей;

6) оптимизация функций органов государственного и муниципального управления финансами и повышение эффективности и качества их обеспечения;

7) повышение доступности, эффективности, уровня и качества предоставления государственных и муниципальных услуг и др.

## Оценка применения программно-целевого бюджетного планирования на муниципальном уровне

Современный опыт применения программно-целевого бюджетного планирования, накопленный на муниципальном уровне, свидетельствует о существовании широкого спектра инструментов его реализации, которые целесообразно объединить в два блока56, а именно:

1) блок I: инструменты целеполагания и планирования, обеспечивающие унифицированный и комплексный характер проводимой финансово-бюджетной политики муниципального образования (долгосрочные, ведомственные целевые и муниципальные программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности);

2) блок II: инструменты реализации поставленных целей и задач, способствующие долгосрочному социально-экономическому развитию муниципального образования (реестр муниципальных работ и услуг; стандарты качества муниципальных услуг; оценка потребности в муниципальных услугах; оценка стоимости муниципальных услуг; муниципальное задание).

Причем блок II программно-целевого инструментария структурирован по характеру его применения и подразделяется на обязательные и рекомендуемые инструменты.

Исходя из этого, целесообразно рассмотреть перечень основных инструментов реализации программно-целевого бюджетного планирования на муниципальном уровне с указанием их экономико-содержательной характеристики, обоснованием необходимости его применения, а также обеспеченности необходимой нормативно-правовой, методической и информационной базой (приложение 6).

Особого внимания на уровне муниципальных образований заслуживают вопросы практического применения целевых программ, которые до недавнего времени могли иметь статус как долгосрочной, так и ведомственной целевой программы.

Данный факт обусловлен тем, что реализация программного документа обеспечивает одновременное решение нескольких приоритетных задач, в том числе:

1) планирование бюджетных ассигнований в разрезе целей и конечных количественно и качественно измеримых результатов, направленных на социально-экономическое развитие муниципального образования и повышение эффективности расходов местного бюджета;

2) приоритетная цель и конечные результаты представлены в стоимостном выражении, что позволяет оценить степень их достижения;

3) четкое формулирование ключевой цели позволяет определить и обосновать назначение бюджетных ассигнований, нацеленных на выполнение отдельного мероприятия, системы мероприятий по этапам их реализации и в целом по программе в течение всего срока ее осуществления;

4) планирование деятельности ответственных исполнителей мероприятий происходит с учетом программных задач и составления баланса ресурсов в системе стратегических целей;

5) планирование необходимых для выполнения конкретных мероприятий ресурсов осуществляется с учетом их поступления из различных источников (бюджетных и внебюджетных).

Кроме того, программный документ содержит описание механизма мониторинга, осуществляемого на основе специально разработанной системы индикаторов оценки результативности и эффективности бюджетных расходов, что, в свою очередь, предоставляет возможность планировать государственный (муниципальный) заказ и задания на долгосрочную перспективу. Помимо этого целевая программа также является доступным информационным ресурсом, который позволяет оценить расходы бюджета в конкретных измеримых результатах, получаемых за счет выделяемых бюджетных средств.57

Необходимо отметить, что целевые программы различного уровня и различной отраслевой направленности должны отвечать определенным требованиям, предъявляемым к программным документам, в том числе: целевой направленности; адресного характера; временного интервала; программного характера; системности; вариативности; ресурсообеспеченности; результативности; эффективности58.

Вместе с тем, до недавнего времени Бюджетный кодекс Российской Федерации59 содержал исключительно общие положения, регламентирующие порядок разработки и финансирования долгосрочных и ведомственных целевых программ, включающий отражение субъектного состава разрабатывающего (орган местного самоуправления) и утверждающего (представительный орган местного самоуправления) программу. Также законодательством устанавливались основания формирования перечня долгосрочных целевых программ, включающие сведения, содержащиеся в прогнозе социально-экономического развития страны, конкретной территории и определенными на их основе приоритетных направлениях развития.

Однако в Бюджетном кодексе не приводилось четкое определение рассматриваемых инструментов, что не позволяло очертить конкретные сферы применения различного вида программ, а, следовательно, и выявить область их эффективного применения. Данный факт отрицательно сказывался на разграничении проблемных вопросов, которые целесообразно решать посредством активной реализации программных документов.

Действующим законодательством Российской Федерации60 исключается дефиниция и правовые основания формирования долгосрочной целевой программы и вводится в действие новое положение, содержащее основные характерные черты разработки государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ.

Исходя из этого, начиная с 2014 года, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны прекратить реализацию долгосрочных целевых программ, независимо от срока их утверждения.61 Вместе с тем, возможно и допустимо включение основных мероприятий, предусмотренных к реализации долгосрочной целевой программой, в структурное содержание государственных программ субъектов Российской Федерации либо муниципальных программ.

В этой связи целесообразно выделить принципиальные отличия долгосрочной, ведомственной целевой и государственной (муниципальной) программ, которые представлены в приложении 7.

Данные, содержащиеся в приложении 7, свидетельствуют о существовании определенных отличительных особенностей в экономическом содержании долгосрочных, ведомственных целевых и государственных (муниципальных) программ. Так, проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что в отличие от долгосрочных и ведомственных целевых программ государственная (муниципальная) программа - это система не только отдельных мероприятий, но и комплекс взаимодействующих между собой инструментов государственной (муниципальной) политики. Кроме того, такая программа фокусирует внимание на «достижении приоритетов и ключевых целей государственной (муниципальной) политики». Иными словами, конечная цель государственной (муниципальной) программы носит более глобальный характер, что предполагает больший временной период ее реализации, больший объем и охват программных мероприятий и используемых в рамках ее реализации финансовых ресурсов.

Кроме того, принципиальным новшеством подобного рода программ является включение в их содержание мер правового регулирования, в том числе перечня и графика вступления в силу соответствующих нормативно-правовых актов, и мер государственного регулирования в выбранной области реализации программы. Помимо этого, очевидно, что объем, качество и степень проработки государственной (муниципальной) программы намного выше, чем у целевых программ различного вида и уровня. В то же время, долгосрочные и ведомственные целевые программы будут включены в состав государственных (муниципальных) программ и будут иметь такой же статус, как подпрограммы государственных программ.

## Специфические особенности применения долгосрочных целевых программ на муниципальном уровне

При реализации долгосрочных целевых программ на муниципальном уровне обязательно следует учитывать особый статус муниципального образования, а также определенные факторы, влияющие на его социально-экономическое положение и развитие. К ним относятся:

1) организационные факторы (территориальное деление; отраслевая спецификация муниципалитета; административный статус публично-правового образования; приближенность к местному населению и др.);

2) социально-экономические факторы (формирование бюджетной стратегии развития муниципального образования; уровень дотационности («донор»/«реципиент»); предоставление бюджетных услуг местными органами власти населению и др.);

3) факторы, сдерживающие развитие муниципального образования (дуализм полномочий местных органов власти, сочетающий реализацию вопросов местного значения с необходимостью выполнения отдельных делегированных государственных полномочий; недостаточная ресурсная база для обеспечения качественного выполнения вопросов, входящих в компетенцию местных органов власти; дефицитный бюджет; ограниченный характер принятия самостоятельных финансовых решений и др.);

4) факторы, нацеленные на повышение эффективности расходов местного бюджета (применение инструментов и технологий программно-целевого бюджетного планирования в практике муниципального управления; доля программных расходов в общей структуре местного бюджета; использование механизмов государственно- и муниципально-частного партнерства и др.).

Наиболее важной особенностью практики финансово-бюджетного планирования муниципального образования город-курорт Сочи в современных условиях, влияющих на формирование, распределение и использование средств местного бюджета, является то, что в настоящее время завершается подготовка к проведению зимних Олимпийских игр 2014 года.

Основным инструментом, используемым в финансировании данного мероприятия, являются долгосрочные целевые программы, финансируемые из федерального центра, краевого бюджета Краснодарского края, а также городского бюджета города Сочи. Выбор подобного инструмента реализации программно-целевого бюджетного планирования для достижения приоритетных целей таких, как проведение успешных Игр, создание позитивного имиджа города Сочи как круглогодичного курорта, а также его устойчивое развитие, обусловлен различными причинами, в том числе:

1) строительство олимпийских объектов и приведение городской инфраструктуры в соответствие с требованиями Международного олимпийского комитета носят межотраслевой характер и затрагивают практически все сферы экономики;

2) проводимые мероприятия осуществляются при непосредственном участии и активной поддержке федеральных, региональных, а также муниципальных органов исполнительной власти;

3) мероприятия олимпийского цикла носят достаточно сложный и взаимоувязанный характер;

4) строительство сопряженных объектов государственного заказчика и частных инвесторов осуществляется в рамках сжатого временного графика;

5) ввиду высокой ресурсоемкости крупномасштабного проекта возникает острая необходимость в привлечении внебюджетных средств в целях софинансирования заявленных мероприятий;

6) относительно низкий уровень готовности инфраструктуры города к проведению мероприятий общенациональной значимости, требующий сосредоточения всех видов ресурсов на достижении поставленных целей.

В результате этого на всех уровнях управления были приняты решения о реализации долгосрочных целевых программ, перечень которых с объемами и источниками их финансирования представлен в таблице 6.

Как свидетельствуют аналитические данные таблицы 6, приоритетная доля в финансировании олимпийского мероприятия, а также развития муниципалитета как горноклиматического курорта, на всех этапах подготовки к Олимпиаде, принадлежит средствам федерального бюджета (74%), что не вполне соответствует основной идее перехода к результативному бюджетированию.

Первоначальный этап применения программно-целевого подхода при решении вопроса подготовки к проведению Олимпийских игр 2014 года начался в 2006 году с принятием Федеральной целевой программы «Развитие города Сочи как горноклиматического курорта» (2006 - 2014 годы). Данный этап можно охарактеризовать как подготовительный, охватывающий базовое состояние социально-экономической среды рассматриваемого муниципального образования.

Весомым преимуществом анализируемой программы является то, что ее разработка предшествовала выбору города-столицы зимних Олимпийских игр, что отразилось на более подробном и четком выделении целей и приоритетных задач.

Достоинством федеральной целевой программы является также и то, что она содержит не только основные цели и ключевые задачи, которые характерны для всех программных документов. В ней подробно описаны ключевые показатели и индикаторы, в качестве которых использовались индикаторы по соответствующим направлениям и интегральный показатель, свидетельствующий о степени соответствия инфраструктуры города Сочи требованиям Международного олимпийского комитета.

Положительной оценки заслуживает также и вариативный характер анализируемой программы, который заключается в разработке двух сценариев ее реализации. Сравнительная характеристика разработанных сценариев представлена в таблице 7.

Другие эксперты выражали прямо противоположное мнение: они объясняли приостановление выплат указанных средств тем, что федеральный бюджет не мог выполнить взятые на себя обязательства по причине дефицита бюджета соответствующего периода.80

Учитывая данные факты, объекты Федеральной целевой программы были переданы на финансирование в рамках Программы строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта, реализацию которой можно рассматривать как инвестиционный период, требующий значительной концентрации финансовых ресурсов для осуществления начальных расходов на обеспечение финансирования запланированных подготовительных мероприятий.

## Трансформация источников финансирования муниципальных программ в условиях применения программно-целевого планирования

Как свидетельствует многолетняя практика реализации целевых программ различного уровня и отраслевой направленности, на разрешение проблем социально-экономического развития муниципальных образований могут выделяться средства из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации (федерального, регионального и местного), а также внебюджетные источники.

Анализ реализуемых в 2012 году на территории города Сочи долгосрочных целевых программ позволил установить структуру источников их финансирования, которая представлена на рисунке 27.

Аналитические данные, полученные в ходе исследования, позволяют отметить, что преобладающую долю в общей структуре источников финансирования городских целевых программ занимают средства городского бюджета города Сочи - 93%. Средства федерального и краевого бюджета Краснодарского края составляют 6% и 3% соответственно. При этом внебюджетные средства не оказывают значительного влияния на общий объем финансирования: средства инвесторов составляют всего 0,2 млрд. рублей или 1%.

Такое распределение финансовых ресурсов в субъектном разрезе достаточно распространено среди большинства муниципальных образований, причем до настоящего времени преобладающую долю в обеспечении программ необходимыми ресурсами занимают средства, предоставляемые бюджетами всех уровней бюджетной системы.

В целях оптимизации бюджетных расходов следует усилить внебюджетную составляющую. Для этого целесообразно уточнить все возможные источники, которые могут предоставляться различными субъектами, и механизм их предоставления.

Прежде всего, следует отметить, что в соответствии с Порядком принятия решений о разработке городских (долгосрочных) целевых программ их формирования и реализации103 к внебюджетным источникам, привлекаемым для финансирования целевых программ, относятся следующие:

1) средства исполнителей целевых программ, включая собственные средства предприятий и организаций;

2) средства различных государственных и негосударственных фондов;

3) средства общественных организаций;

4) капитал отдельных инвесторов (отечественных и зарубежных), заинтересованных в реализации программы или ее отдельных мероприятий.

Однако данный перечень не является закрытым. Дополнить его целесообразно следующими источниками:

1) целевые отчисления от прибыли предприятий;

2) средства населения, получаемые в результате осуществления коммерческой деятельности, то есть ресурсы, полученные от продажи (оказания) конкретной бюджетной услуги;

3) кредитные ресурсы, предоставляемые международными финансовыми организациями, международными экспертными агентствами, национальными коммерческими банками и иными субъектами;

4) возможности фондового рынка.

При этом ни один из указанных источников не является единственно возможным и гарантированным для финансирования программы. Автором в отдельную группу выделены смешанные источники, которым отдается предпочтение, поскольку они могут включать и средства бюджетов и средства иных лиц, заинтересованных в исполнении программы.

Порядок финансирования мероприятий программы за счет внебюджетных источников определяется заказчиком муниципальной программы и оформляется соответствующим соглашением (договором) о намерении между муниципальным заказчиком и соответствующим субъектом, предоставляющим ресурсы. При этом важно разработать действенный механизм привлечения и управления внебюджетными средствами.

В целях разработки эффективного механизма привлечения средств из внебюджетных источников требуется четко и своевременно информировать о целях, задачах, необходимости привлечении потенциальных инвесторов программы; точно сформулировать обязательства по софинансированию и обозначить штрафные санкции за их нарушение.

Это обусловлено тем, что запланированные объемы привлечения внебюджетных средств, как правило, рассчитываются как простая разность между общей потребностью в средствах для реализации программы и предполагаемым объемом бюджетного финансирования. Это означает, что прямая связь с возможностью привлечения внебюджетного финансирования отсутствует. Кроме того, существует практика, когда заказчики при подготовке программ закладывают в показатели финансирования программных мероприятий заведомо завышенные объемы внебюджетных средств и средств бюджетов субъектов Российской Федерации, используя это в качестве аргумента в пользу принятия программы. Однако, даже в том случае, если существует предварительное подтверждение заявленных объемов внебюджетного финансирования программы в рамках существующего регулирования, органы местного самоуправления не вправе оказывать давление на инвесторов с целью обеспечения исполнения ими взятых на себя обязательств.

Кроме того, соисполнители, ответственные за реализацию подпрограмм или отдельных программных мероприятий, зачастую указывают в своей отчетности средства, выделяемые им основными исполнителями, в качестве внебюджетных, при том, что ранее эти же самые средства были получены основными исполнителями из бюджета и учтены соответствующим образом. Подобная ситуация приводит к искусственному раздуванию внебюджетных поступлений.

Особой группой в общей системе финансирования муниципальных программ являются смешанные источники, среди которых важное значение в современных условиях приобретает межмуниципальное сотрудничество.

В настоящее время внедрение механизма межмуниципального сотрудничества является предметом широкого обсуждения, поскольку данный инструмент позволяет укрепить хозяйственные связи между территориями, оптимизировать размещение в них инфраструктуры на основе кооперации их деятельности, снизить уровень неэффективных бюджетных расходов, объединить финансовый потенциал муниципальных образований, а также распространить положительный опыт в области инновационного развития105.

Необходимость в применении механизма межмуниципального сотрудничества возникает, прежде всего, в виду следующих объективных причин106:

1) ограниченность собственных ресурсов муниципального образования для решения проблем социально-экономического развития;

2) необходимость эффективного использования финансовых ресурсов при разработке и реализации крупных совместных инвестиционных проектов;

3) повышение качества и расширение видов предоставляемых населению муниципального образования общественных услуг;

4) выражение и защита общих интересов муниципальных образований;

5) содействие развитию местного самоуправления;

6) формирование условий для стабильного развития экономики в целях повышения благосостояния населения;

7) сложная кадровая ситуация в муниципальных образованиях.

Несмотря на то, что идея создания межмуниципального сотрудничества существует в России около десяти лет, на практике рассматриваемый механизм используется в достаточно ограниченных масштабах. Это вызвано дискуссионным характером вопросов, связанных с порядком его организации, сферами ее реализации и нормативно-правовым регулированием. В этой связи необходимо не только теоретически осмыслить основные формы и ключевые методы осуществления межмуниципального сотрудничества, но и разработать определенные практические рекомендации по их реализации.